

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 24/03/2016

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/38011-l-accesso-alla-professione-di-guida-turistica-specialistica-disciplinato-dal-decreto-del-ministero-dei-beni-culturali-n-565-del-2015>

Autore: Visconti Gianfranco

**L'accesso alla professione di guida turistica specialistica
disciplinato dal decreto del ministero dei beni culturali n°
565 del 2015**

L'ACCESSO ALLA PROFESSIONE DI GUIDA TURISTICA SPECIALISTICA DISCIPLINATO DAL DECRETO DEL MINISTERO DEI BENI CULTURALI N° 565 DEL 2015

A seguito dell'emanazione del Decreto del Ministero dei Beni Culturali n° 565 del 2015, l'esame di abilitazione disciplinato dalle leggi regionali in materia è diventato quello per accedere alla professione di "guida turistica generalista", cioè quella che può guidare turisti dappertutto nel territorio nazionale, **ma non nei "siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione"** come stabilito dal comma 3° dell'art. 3 della Legge n° 97 del 2013 (Legge Europea per il 2013). Questi siti sono elencati nell'Allegato A del Decreto del Ministero dei Beni Culturali del 7 Aprile 2015 (sono 3.187 siti) e **per guidare in essi dei turisti occorre avere conseguito l'abilitazione di livello regionale o provinciale di "guida turistica specialistica"** prevista dal D.M. 565/2015.

Questo vale solo per le guide turistiche abilitate in Italia (siano esse cittadine italiane o di altri paesi, sia UE che non UE) perché, in virtù del 2° comma del 3° comma sempre della Legge 97/2013, **"i cittadini dell'Unione Europea abilitati all'esercizio dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione di servizi** (o di libertà di stabilimento riconosciute in Italia secondo le procedure previste dal Decreto Legislativo n° 206 del 2007 che attua la Direttiva CE n° 36 del 2005 sul riconoscimento delle qualifiche professionali) **senza necessità di alcuna autorizzazione o abilitazione, sia essa generale o specifica"**.¹ Ciò significa che, paradossalmente, le guide abilitate in Italia sono svantaggiate rispetto a questi soggetti, perché per operare a pieno devono conseguire due abilitazioni (quella generalista e quella specialistica), rispetto alle guide di altri Stati UE che ne devono conseguire una sola (quella generalista). Per giunta, come vedremo, l'abilitazione specialistica permette alla guida che l'abbia conseguita di operare solo nei siti dell'elenco citato ubicati nella Regione o nella Provincia in cui ha sostenuto l'esame e non su tutto il territorio italiano, cosa che invece può fare la guida abitata in un altro paese dell'UE che si trasferisca temporaneamente o definitivamente in Italia per esercitarvi l'attività di guida turistica, con le modalità previste dal Dlgs 206/2007.

Pertanto, il 3° comma dell'art. 3 della Legge 97/2013 ed il D.M. 565/2015 creano discriminazioni pure fra le guide abilitate in diverse Regioni italiane: non si vede perché una guida abilitata a Roma non possa esercitare anche a Venezia o a Lecce e viceversa. Individuando tremila siti italiani che richiedono un'abilitazione specifica si svuota di fatto la libertà di esercitare la professione di guida turistica (se abilitata in Italia), creando dei privilegi ingiustificabili per gli operatori abilitati ad operare nei siti di maggiore afflusso turistico (per esempio, il Colosseo a Roma o la basilica di San Marco a Venezia). Si può, pertanto, configurare una violazione del 1° comma dell'art. 41 della Costituzione per il quale *"l'iniziativa economica privata è libera"*.²

¹ Che questo principio valga anche per la libertà di stabilimento, quindi per il trasferimento definitivo in Italia di una guida turistica cittadina di un altro paese dell'UE, è confermato dal comma 8° dell'art. 8 del D.M. 565/2015 che fa salve le disposizioni relative al diritto di stabilimento per le guide turistiche. Questa disposizione non avrebbe senso se non volesse dire che anche in questo caso tale soggetto non ha bisogno di nessuna abilitazione nel nostro paese.

² Non solo, ma il D.M. 565/2015 prevede che per poter sostenere l'esame di abilitazione di guida specialistica (cioè per questi siti di particolare interesse storico, artistico, ecc.) sia necessario avere

Esaminiamo ora i contenuti del Decreto Ministeriale n° 565 del 2015.

Esso, come abbiamo detto, individua i requisiti necessari per ottenere l'abilitazione per lo svolgimento della professione di guida turistica nei 3.187 siti di interesse storico, artistico o archeologico individuati dal Decreto del Ministero dei Beni Culturali del 7 Aprile 2015 ed il procedimento per il relativo esame. E qui sorge il primo problema. L'art. 1° del D.M. 565/2015 parla di svolgimento dell'attività "*in determinati siti*", cioè **dentro i siti** sopra citati, per cui riteniamo che **alla guida generalista non munita della abilitazione specialistica dovrebbe essere possibile illustrare le caratteristiche del sito dall'esterno** (almeno quelle generali), senza potervi entrare dentro e svolgere questo lavoro in modo dettagliato. **In caso contrario, la professione di guida turistica generalista sarebbe quasi del tutto svuotata**, visto l'enorme numero di siti specialistici individuati dal D.M. del 7 Aprile 2015. Se la guida turistica generalista si limita a quanto detto, non dovrebbe essere passibile della sanzione amministrativa pecuniaria per svolgimento dell'attività di guida senza il possesso della relativa abilitazione di cui parleremo nel paragrafo successivo. Sarebbe comunque opportuno che il Ministero chiarisse questo punto.

L'elenco dei siti di interesse storico, artistico od archeologico contenuto nell'Allegato A del D.M. del 7 Aprile 2015 è nazionale ma è articolato per regioni, province e singoli comuni. **L'abilitazione a guida specialistica non è nazionale, ma regionale o provinciale**, se l'esame di abilitazione alla professione è previsto su base provinciale (come in Puglia) dalla legge regionale in materia e se chi lo sostiene sceglie tale opzione perché ha interesse a svolgere l'attività di guida solo in ambito provinciale. L'esame viene indetto in ogni caso dalla Regione³ e **l'abilitazione che consegue al suo superamento permette di svolgere la professione di guida turistica specialistica solo nei siti dell'elenco citato ubicati nella regione (o nella provincia)** in cui è stato effettuato e superato. La possibilità di ottenere un'abilitazione di guida specialistica solo per i siti presenti in una provincia varrà solo per la prima tornata di esami disciplinata dall'art. 8 del D.M. 565/2015 (artt. 2, 7, 1° comma, ed 8, 2° comma, del D.M. 565/2015).

In altre parole, **si è limitato di fatto l'esercizio della professione di guida turistica al territorio della Regione in cui si è superato l'esame di guida specialistica**, dato che ciò che si può fare su tutto il territorio nazionale (ai sensi del comma 1° dell'art. 3 della Legge 97/2013) è solo l'attività di guida turistica generalista, a meno che non si superino più esami di abilitazione specialistica in differenti regioni. Se una persona volesse esercitare l'attività di guida turistica specialistica in tutto il territorio nazionale dovrebbe superare ventuno esami di diciannove Regioni e

conseguito il diploma di laurea triennale (in qualsiasi materia) e non soltanto quello di scuola media superiore quinquennale (come previsto dalle leggi regionali, compresa quella pugliese che esaminiamo in questo articolo), creando così una disparità con le guide generaliste di cui non si capisce il motivo.

Segnaliamo, inoltre, che il comma 3° dell'art. 3 della Legge 97/2013 riprende la norma contenuta nell'art. 2 del DPR del 13 Dicembre 1995, mai attuata ed ora, riteniamo, implicitamente abrogata dal primo, che prevedeva che le Regioni, d'intesa con le competenti Sovrintendenze, potessero individuare i siti che dovevano essere illustrati ai visitatori soltanto da guide specializzate che, in possesso dei requisiti di cui all'art. 11 della Legge 217/1983, avessero conseguito una specifica abilitazione rilasciata dalla Regione in relazione a questi siti turistici. Fra questi siti rientravano quelli riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio culturale dell'umanità e quei beni ed aree di interesse storico, archeologico ed artistico aventi un rilievo culturale particolarmente importante nell'ambito del patrimonio storico, archeologico ed artistico nazionale. Anche tale norma destava gli stessi dubbi illustrati nel testo dell'articolo.

³ Per cui l'eventuale abrogazione in futuro delle Province non comporterà alcuna conseguenza.

due Province Autonome. Se, invece, un cittadino italiano si trasferisce in un altro paese dell'UE può fare la guida turistica senza queste limitazioni.

L'art. 3 del D.M. 565/2015 prevede che i **requisiti necessari per partecipare all'esame di abilitazione alla professione di guida turistica specialistica** sono i seguenti:

- a) maggiore età;
- b) **cittadinanza italiana o di un altro paese UE**. Possono partecipare anche i cittadini extracomunitari in regola con le vigenti disposizioni in materia di immigrazione;
- c) godimento dei diritti civili e politici;
- d) **possesso della qualifica professionale di guida turistica (generalista) conseguita in uno Stato membro dell'UE, Italia compresa**, attraverso il superamento dell'esame di abilitazione, nei paesi in cui questo è previsto (come l'Italia). Ciò significa, in primo luogo, che **per poter sostenere l'esame di guida specialistica occorre aver superato prima quello di guida generalista** ed, in secondo luogo, che all'esame di guida specialistica possono partecipare, oltre a quelle italiane, anche le guide turistiche cittadine di un altro paese dell'UE che hanno superato in esso l'esame di abilitazione o che hanno conseguito la qualifica professionale in un altro modo previsto dalla legge di questo Stato UE.

Ma, come abbiamo detto in precedenza, se una guida turistica cittadina di un altro paese UE si trasferisce in Italia seguendo la procedura per far valere il diritto alla libertà di prestazione di servizi o quello alla libertà di stabilimento prevista dal Dlgs 206/2007 potrà esercitare l'attività di guida specialistica su tutto il territorio nazionale (e non su quello di una sola regione), per cui non ha nessun interesse a fare l'esame di guida specialistica in una o più Regioni. In altre parole, **per fare la guida turistica in Italia è meglio avere la cittadinanza di un altro paese UE che quella italiana;**⁴

- e) assenza di condanne per delitti non colposi per cui la legge prevede la pena non inferiore nel minimo a due anni e nel massimo a cinque anni, salvi gli effetti della riabilitazione;
- f) **diploma di laurea triennale** (in qualsiasi materia). Dal momento che tutte le leggi regionali, a partire da quella pugliese, prevedono il possesso del diploma di scuola media superiore quinquennale, ciò si traduce in una **discriminazione** nei confronti delle guide generaliste che hanno solo questo. In secondo luogo, non essendo questo requisito previsto da una legge statale ordinaria, **riteniamo che il D.M. 565/2015 sia in questo punto illegittimo per eccesso di potere** perché in tal modo il Ministero dei Beni Culturali ha creato una limitazione all'accesso all'attività di guida turistica che non trova la sua giustificazione nella previsione di una norma di una legge statale ordinaria o in un principio generale dell'ordinamento.

Il discorso sarebbe stato diverso se, riprendendo l'idea contenuta nel testo originario del comma 4° dell'art. 10 del Decreto-Legge n° 7 del 2007⁵ (oggi abrogato), il D.M. 565/2015 avesse previsto un accesso automatico (cioè senza esame) oppure uno semplificato (con un esame ridotto) all'attività di guida turistica specialistica per i possessori di laurea triennale in materie letterarie, artistiche, archeologiche, architettoniche, sui beni culturali, ambientali, ecc. Questo senza vietare l'accesso

⁴ Non solo, ma questo fatto potrebbe pure esporre lo Stato Italiano ad una eventuale procedura di infrazione in sede comunitaria per violazione della Direttiva CE n° 36 del 2005 sul mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali proprio perché, pur salvaguardando i cittadini degli altri paesi UE, nel modo descritto nel testo esso ha discriminato i suoi cittadini che vogliono esercitare in Italia l'attività di guida turistica. Un risultato incredibile che, speriamo, qualcuno vorrà impugnare davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

⁵ Convertito in Legge n° 40 del 2007.

all'esame specialistico alle guide turistiche generaliste abilitate che hanno soltanto il diploma quinquennale di scuola media superiore. Invece, si è preferito creare, all'italiana, una discriminazione ingiustificabile tra le guide italiane (quelle già operanti e quelle che lo diventeranno) ed inapplicabile alla guida turistica cittadino che sia di un altro paese dell'UE che si trasferisca in Italia in via temporanea o definitiva per esercitarvi tale attività (vedi il precedente punto *d*).

Le Regioni e le Province Autonome devono bandire l'esame per accedere alla professione con cadenza almeno **biennale** (finora quasi mai rispettata nella pratica dalle Regioni per l'esame di guida generalista). L'esame di abilitazione si articola in una prova scritta ed una prova orale su nozioni generali di legislazione e di organizzazione turistica italiana e sulla storia dell'arte italiana con particolare riferimento ai siti oggetto di domanda per la specifica abilitazione, vale a dire a quelli presenti nell'elenco riportato nell'Allegato A del D.M. del 7 Aprile 2015 ubicati nella Regione o nella Provincia Autonoma che ha bandito l'esame. A queste prove si aggiunge una prova tecnico – pratica consistente nella simulazione di una visita guidata in un sito presente nell'elenco (artt. 4, 5 e 6 del D.M. 565/2015).

Il 1° comma dell'art. 7 del D.M. 565/2015 stabilisce che **i soggetti** (cioè le guide turistiche generaliste) **che superano l'esame di cui sopra conseguono la specifica abilitazione ad esercitare la professione di guida turistica nei siti di particolare interesse storico, ecc. ubicati nella Regione in cui hanno sostenuto l'esame.** I loro nominativi entrano nelle **banche dati regionali** che alimentano l'**Elenco Nazionale delle Guide Turistiche Specialistiche** tenuto dalla Direzione Generale Turismo del Ministero dei Beni Culturali. Non essendo tale elenco un albo professionale, l'assenza in esso del nominativo di una guida turistica abilitata non preclude a questa l'esercizio della professione. Le Regioni devono fornire ai soggetti abilitati un **apposito tesserino di guida specialistica** (che si aggiunge a quello di guida generalista previsto dalle leggi regionali⁶) (3° e 4° comma).

Resta ferma la facoltà, per lo Stato, le Regioni e gli altri Enti Pubblici (Comuni, ecc.) che hanno in consegna i siti riportati nell'elenco di cui al D.M. del 7 Aprile 2015 di **istituire specifici servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico** in cui, riteniamo, per le attività di guida turistica specialistica potranno essere utilizzati soltanto i soggetti abilitati identificati dall'Ente a meno che questo non faccia una scelta diversa permettendo a qualsiasi guida turistica specialistica abilitata di operare nel sito (4° comma). Anche questo punto andrebbe chiarito dal Ministero dei Beni Culturali.

In sede di prima applicazione del D.M. 565/2015, l'art. 8 di esso prevede che le Regioni e le Province Autonome debbano organizzare l'esame di abilitazione per guida specialistica **entro un anno** dall'entrata in vigore di questo decreto, vale a dire entro il 12 Marzo 2017. Sino all'espletamento della procedura di abilitazione e massimo fino al 12 Marzo 2017 le guide turistiche generaliste già abilitate (comprese quelle che si abiliteranno partecipando ad esami che sono stati banditi fino al 12 Marzo 2016, data di entrata in vigore del D.M. 565/2015) potranno esercitare la professione in tutti i siti riportati nell'elenco di cui al D.M. del 7 Aprile 2015, quindi nell'intero territorio nazionale italiano.⁷ Questa norma cessa di avere efficacia se, entro il 12 Marzo 2017, la Regione o Provincia Autonoma non abbia avviato le procedure abilitative (cioè bandito l'esame) (1°

⁶ Solo in quest'ultimo vi può essere l'indicazione delle lingue straniere che la guida conosce.

⁷ Facciamo notare che, dopo avere superato l'esame di abilitazione di guida specialistica, questi soggetti potranno esercitare solo nei siti della o delle Regioni in cui si saranno abilitati e non più in quelli di tutto il territorio nazionale. Quindi, l'abilitazione restringerà, invece di allargare, la zona in cui potranno esercitare l'attività. Ma senza l'abilitazione queste guide non potrebbero operare in nessun sito specialistico. Un sistema incredibile per una economia libera (o che si presume tale).

comma). In tal caso riteniamo che, **finché non ci saranno guide specialistiche abilitate nella Regione, le guide generaliste abilitate** fino al ed anche dopo il 12 Marzo 2017 **potranno esercitare l'attività nei siti specialistici ubicati in quella Regione** o Provincia Autonoma ed in tutti i siti delle altre Regioni o Province Autonome nella stessa condizione.

Per le guide turistiche generaliste già in possesso, alla data del 12 Marzo 2016, dell'abilitazione e per quelle che si abiliteranno partecipando ad esami che sono stati banditi fino al 12 Marzo 2016 l'esame di abilitazione specialistico consisterà in una **selezione per titoli che attestino la conoscenza**, da parte loro, **dei siti specialistici presenti nella Regione** o nella Provincia Autonoma in cui la guida ha presentato la domanda di partecipazione all'esame. I titoli che i candidati devono produrre consistono in *“titoli o attestati conseguiti all'interno di percorsi formali e non formali di apprendimento (corsi scolastici, universitari, di formazione professionale, partecipazione a convegni, ecc.) che attestino la conoscenza dei siti presenti all'interno della Regione”* e/o nella *“esperienza derivante dalle visite effettuate (come guida che ha accompagnato turisti singoli o in gruppo) nei siti presenti nell'elenco della Regione negli ultimi dieci anni, assegnando un punteggio per ogni visita svolta”*. E' chiaro che questa seconda categoria di titoli non potrà che risultare, principalmente, dalle lettere di incarico o dai contratti che la guida turistica ha stipulato in tale periodo coi suoi committenti in cui venga descritto l'itinerario da seguire ed i principali siti da visitare o da illustrare in esso. Infine, per partecipare a questa selezione per titoli **non è richiesto il requisito del possesso della laurea triennale** che l'art. 3 del D.M. 565/2015 prevede per coloro che parteciperanno agli esami di abilitazione di guida specialistica a partire dalla seconda tornata di essi. Ciò configura, secondo noi, una discriminazione ingiustificabile fra le guide non laureate che potranno partecipare alla selezione per titoli e gli aspiranti all'abilitazione, pure non laureati, che non lo potranno fare.

Nelle Regioni in cui la legge regionale in materia prevede che l'esame di abilitazione a guida generalista sia effettuato su base provinciale (come, per esempio, in Puglia), i candidati potranno scegliere di sostenerlo **solo per i siti presenti nella provincia in cui effettuano l'esame**. In tal caso, l'abilitazione a guida specialistica conseguita varrà solo per questi siti. Inoltre, sempre in questo caso, l'esame potrà essere integrato da una prova tecnico – pratica consistente nella simulazione di una visita guidata in un sito specialistico. Tutto quanto abbiamo detto in questo capoverso ed in quello precedente varrà solo per questo primo esame previsto dall'art. 8 del D.M. 565 del 2015 (2° e 4° comma dell'art. 8).

A partire dalla data della pubblicazione sul sito web istituzionale del Ministero dei Beni Culturali degli esiti di questa prima tornata di esami di abilitazione, vale a dire da quella di pubblicazione dei nominativi degli abilitati **nell'Elenco Nazionale** delle guide turistiche dei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico in esso presente (ai sensi del 1° comma dell'art. 7 del D.M. 565/2015), **l'accesso a tali siti è consentito solo alle guide turistiche in possesso dell'abilitazione specialistica** (7° comma dell'art. 8 dello stesso decreto). Dal momento che l'esame è effettuato su base regionale, questa norma si riferisce, logicamente, solo ai siti ubicati nella Regione che ha effettuato l'esame, non a quelli di altre Regioni che devono ancora svolgerlo ed in cui, fino allo svolgimento dell'esame di abilitazione specialistico, potranno operare tutte le guide generaliste abilitate in Italia.

Inoltre, il comma 8° dell'art. 8 del D.M. 565/2015 fa **salve le disposizioni relative al diritto di stabilimento ed al diritto di libera prestazione di servizi**⁸ esercitando i quali con le modalità

⁸ Questo secondo caso non è espressamente previsto dal comma 8° citato nel testo, ma è previsto da norme legislative, quindi di livello superiore a quelle del D.M. 565/2015, vale a dire dal 2° comma dell'art. 3 della Legge 97/2013 e dagli artt. 9 e 10 del Dlgs 206/2007 che attua la Direttiva CE

previste nel Dlgs 206/2007 descritte nel Paragrafo 4), una guida turistica abilitata in un altro Stato membro dell'UE può lavorare in tutto il territorio italiano, compresi i siti presenti nell'elenco del D.M. del 7 Aprile 2015 (come abbiamo già spiegato in precedenza in questo paragrafo).

Infine, il comma 9° dello stesso articolo prevede che nelle Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Friuli, Sicilia e Sardegna) e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano le disposizioni del D.M. 565/2015 si applicano solo in quanto compatibili con la disciplina da esse disposte nell'esercizio delle loro competenze in materia. Ciò significa che le Regioni a statuto speciale le Province Autonome possono dare attuazione alla figura della guida turistica specialistica prevista dal comma 3° dell'art. 3 della Legge 97/2013 con proprie norme e non con quelle contenute nel D.M 565/2015 che abbiamo esaminato in questo articolo.

Gianfranco Visconti

*Consulente di direzione aziendale
Esperto di legislazione turistica*

36/2005 proprio sul diritto di libera prestazione di servizi e sul diritto di stabilimento dei cittadini dei paesi UE in un paese UE diverso da quello di residenza.